

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

7 september 2022 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2003/109/EG – Status van langdurig ingezetene derdelanders – Werkingssfeer – Derdelander die beschikt over een verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU – Artikel 3, lid 2, onder e) – Verblijf uitsluitend om redenen van tijdelijke aard – Autonoom Unierechtelijk begrip”

In zaak C-624/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nederland), bij beslissing van 24 november 2020, ingekomen bij het Hof op diezelfde dag, in de procedure

E. K.

tegen

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, A. Arabadjiev, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele (rapporteur) en J. Passer, kamerpresidenten, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi, A. Kumin, N. Wahl en O. Spineanu-Matei, rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 december 2021,

gelet op de opmerkingen van:

- E. K., vertegenwoordigd door E. C. Gelok en H. Lichtevelde, advocaten,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman, A. Hanje en C. S. Schillemans als gemachtigden,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff en L. Teilgård als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en R. Kanitz als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga, E. Montaguti en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 maart 2022,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44, met rectificatie in PB 2006, L 169, blz. 60).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen E. K., een Ghanees staatsburger met een verblijfsrecht in Nederland op grond van artikel 20 VWEU, en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland) over het besluit van deze laatste om de aanvraag van E. K. voor een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen af te wijzen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 De overwegingen 4, 6 en 12 van richtlijn 2003/109 luiden als volgt:

„(4) De integratie van onderdanen van derde landen die duurzaam in een lidstaat zijn gevestigd is van wezenlijk belang voor de bevordering van de economische en sociale samenhang, een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap, die is opgenomen in het [EG-]Verdrag.

[...]

(6) Het belangrijkste criterium voor de verwerving van de status van langdurig ingezetene is de duur van het verblijf op het grondgebied van een lidstaat. Het moet gaan om een [legaal] en ononderbroken verblijf, waaruit blijkt dat de betrokkene sterke banden met het land heeft gekregen. Daarbij moet een zekere flexibiliteit mogelijk zijn om rekening te houden met omstandigheden die ertoe kunnen leiden dat de betrokkene het grondgebied van de lidstaat tijdelijk verlaat.

[...]

(12) Om effect te sorteren als instrument voor de maatschappelijke integratie van langdurig ingezetenen moet de status van langdurig ingezetene waarborgen dat de betrokkene op een groot aantal economische en sociale gebieden op dezelfde wijze wordt behandeld als burgers van de lidstaat, onder de relevante voorwaarden die in deze richtlijn worden gesteld.”

- 4 Artikel 3 van deze richtlijn, met als opschrift „Werkingsfeer”, luidt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.

2. Deze richtlijn is niet van toepassing op onderdanen van derde landen die:

[...]

e) in een lidstaat verblijven uitsluitend om redenen van tijdelijke aard, bijvoorbeeld als au pair of seizoenarbeider, of als gedetacheerd werknemer van een dienstverlener in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening, of als verlener van grensoverschrijdende diensten, of in gevallen waarin hun verblijfsvergunning formeel beperkt is;

[...]”

- 5 Artikel 4 van die richtlijn, „Verblijfsduur”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten kennen de status van langdurig ingezetene toe aan onderdanen van derde landen die legaal en ononderbroken sedert de vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het desbetreffende verzoek op hun grondgebied verblijven.”

6 Artikel 5 van voornoemde richtlijn, „Voorwaarden voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene”, bepaalt:

„1. De lidstaten verlangen van onderdanen van derde landen het bewijs dat zij voor zichzelf en de gezinsleden te hunnen laste beschikken over:

- a) vaste en regelmatige inkomsten die voldoende zijn om zichzelf en hun gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te hoeven doen op het stelsel van sociale bijstand van de betrokken lidstaat. De lidstaten beoordelen deze inkomsten afgaande op de aard en de regelmaat ervan, waarbij zij rekening mogen houden met het niveau van het minimumloon en minimumpensioen voordat het verzoek om toekenning van de status van langdurig ingezetene werd ingediend;
- b) een ziektekostenverzekering voor alle risico's die in de betrokken lidstaat normaliter voor de eigen onderdanen zijn gedekt.

2. De lidstaten mogen eisen dat onderdanen van derde landen voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig het nationaal recht.”

Nederlands recht

Vreemdelingenwet 2000

7 Artikel 8 van de Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Stb. 2000, 495), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, bepaalt:

„De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

[...]

- e. als gemeenschapsonderdaan zolang deze onderdaan verblijf houdt op grond van een regeling krachtens het [VWEU] dan wel de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte”.

8 Artikel 45b van deze wet is als volgt geformuleerd:

„1. De aanvraag tot het verlenen van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen wordt afgewezen, indien de vreemdeling direct voorafgaande aan de aanvraag:

- a. een verblijfsrecht van tijdelijke aard heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14;
- b. een formeel beperkt verblijfsrecht heeft;
- c. verblijf heeft op grond van een bijzondere geprivilegieerde status;
- d. verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, die niet is verleend op grond van artikel 29, eerste lid, onder a of b;
- e. verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, die is verleend op grond van artikel 29, tweede lid, bij een vreemdeling die in het bezit is van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28, die niet is verleend op grond van artikel 29, eerste lid, onder a of b.

2. Onverminderd het eerste lid kan de aanvraag tot het verlenen van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen slechts worden afgewezen, indien de vreemdeling:

- a. niet gedurende vijf jaren ononderbroken en direct voorafgaande aan de aanvraag rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8 heeft gehad, met inachtneming van het derde lid;

- b. in de periode, bedoeld onder a, zes of meer achtereenvolgende maanden of in totaal tien of meer maanden buiten Nederland heeft verbleven;
 - c. al of niet tezamen met de gezinsleden bij wie hij verblijft, niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan;
 - d. bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd, dan wel hem ter zake de maatregel, bedoeld in artikel 37 a van het Wetboek van Strafrecht, is opgelegd;
 - e. een gevaar vormt voor de nationale veiligheid;
 - f. niet beschikt over een toereikende ziektekostenverzekering voor hemzelf en de te zijnen laste komende gezinsleden; of
 - g. het examen, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Wet inburgering, of een diploma, certificaat of ander document als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van die wet niet heeft behaald.
3. Voor de berekening van de periode bedoeld in het tweede lid, onder a, wordt verblijf als bedoeld in het eerste lid en verblijf als bedoeld in het tweede lid, onder b, niet meegeteld, met uitzondering van verblijf voor studie of beroepsopleiding, dat voor de helft wordt meegeteld.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van het eerste en tweede lid.”

Vreemdelingenbesluit 2000

- 9 Artikel 3.5 van het Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Stb. 2000, 497), in de op het hoofddeding toepasselijke versie, luidt:
- „1. Het verblijfsrecht op grond van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd is tijdelijk of niet-tijdelijk.
2. Tijdelijk is het verblijfsrecht op grond van de verblijfsvergunning, verleend onder een beperking verband houdend met:
- a. verblijf als familie- of gezinslid, indien de hoofdpersoon:
 - 1°. tijdelijk verblijfsrecht heeft, of
 - 2°. houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is;
 - b. seizoenarbeid;
 - c. overplaatsing binnen een onderneming;
 - d. grensoverschrijdende dienstverlening;
 - e. lerend werken;
 - f. studie;
 - g. het zoeken naar en verrichten van arbeid al dan niet in loondienst;
 - h. uitwisseling, al dan niet in het kader van een verdrag;
 - i. medische behandeling;
 - j. tijdelijke humanitaire gronden;

- k. het afwachten van een verzoek op grond van artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap.
3. Bij ministeriële regeling kunnen ter uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit verdragen of uit verbindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties, gevallen worden aangewezen waarin het verblijfsrecht, in afwijking van het tweede lid, niet-tijdelijk van aard is.
4. Indien de verblijfsvergunning is verleend onder een andere beperking dan genoemd in het tweede lid, is het verblijfsrecht niet-tijdelijk, tenzij bij de verlening van de verblijfsvergunning anders is bepaald.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 10 Verzoekster in het hoofdgeding, E. K., heeft de Ghanese nationaliteit. Haar zoon, geboren op 10 februari 2002, heeft de Nederlandse nationaliteit. Op 9 september 2013 is E. K. op grond van artikel 20 VWEU in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning voor het Nederlandse grondgebied met de aantekening „familielid van een burger van de Unie”.
- 11 Op 18 februari 2019 heeft zij op grond van de nationale regeling waarbij richtlijn 2003/109 in nationaal recht is omgezet, een aanvraag tot verlening van een „EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen” ingediend. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft deze aanvraag afgewezen, met name op grond dat het verblijfsrecht uit hoofde van artikel 20 VWEU tijdelijk van aard is, zodat E. K. niet in aanmerking komt voor de gevraagde verblijfsvergunning. Het door E. K. tegen dat besluit gemaakte bezwaar is ongegrond verklaard.
- 12 E. K. heeft tegen dit afwijzende besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nederland).
- 13 Deze rechter vraagt zich allereerst af of een op grond van artikel 20 VWEU verkregen verblijfsrecht tijdelijk van aard is. In het bijzonder rijst de vraag of een verblijfsrecht alleen als „tijdelijk” kan worden aangemerkt indien vaststaat dat dit recht op een op voorhand bekende specifieke datum zal eindigen, en of de al dan niet tijdelijke aard van het verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU kan worden gekoppeld aan de bedoeling van de derdelander die de houder van dat recht is, aangezien E. K. onder meer de wil heeft geuit om zich duurzaam op het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden te vestigen. Vervolgens merkt de verwijzende rechter op dat E. K. en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het niet eens zijn over de vraag of het een aangelegenheid van de lidstaten is om te bepalen of het verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU tijdelijk van aard is, dan wel of het begrip „verblijfsrecht van tijdelijke aard” binnen de Unie op uniforme wijze moet worden uitgelegd. Ten slotte vraagt de verwijzende rechter zich af of artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 correct in Nederlands recht is omgezet.
- 14 Tegen deze achtergrond heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Behoort het tot de bevoegdheid van de lidstaten om te bepalen of het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU op zichzelf tijdelijk of niet-tijdelijk van aard is of dient dit Unierechtelijk te worden ingevuld?
- 2) Indien Unierechtelijke uitlegging van toepassing is, bestaat er bij de toepassing van richtlijn [2003/109] onderscheid tussen de verschillende afhankelijke verblijfsrechten die aan derdelanders toekomen op grond van het Unierecht, waaronder het afhankelijke verblijfsrecht dat wordt toegekend aan een familielid van een burger van de Unie op grond van [richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77)] en het verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU?

- 3) Is het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU, dat naar zijn aard afhankelijk is van het bestaan [van] een afhankelijkheidsverhouding tussen de derdelander en de Unieburger en dus eindig is, tijdelijk van aard?
- 4) Indien het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU tijdelijk van aard is, moet artikel 3, [lid 2], onder e), van de richtlijn [dan] zo worden uitgelegd dat die in de weg staat aan een nationale regeling die slechts nationaalrechtelijke verblijfsvergunningen uitsluit van het verkrijgen van een status als langdurig ingezetene zoals bedoeld in de richtlijn?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 15 Vooraf moet in herinnering worden gebracht dat het volgens vaste rechtspraak in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, de taak van het Hof is om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen indien nodig te herformuleren (arrest van 7 april 2022, Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 16 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het een aangelegenheid van de lidstaten is om te bepalen of het verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU tijdelijk van aard is, dan wel of het daarbij gaat om een vraag die Unierechtelijk moet worden uitgelegd.
- 17 Uit de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt echter dat deze vraag is gesteld om te bepalen of de situatie van E. K., die een verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU heeft, binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/109 valt, in het bijzonder gelet op artikel 3, lid 2, onder e), van die richtlijn.
- 18 In die omstandigheden dient te worden overwogen dat de verwijzende rechter met zijn eerste vraag in essentie wenst te vernemen of artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 aldus moet worden uitgelegd dat het daarin bedoelde begrip verblijf „uitsluitend om redenen van tijdelijke aard” een autonoom Unierechtelijk begrip is, dat op het grondgebied van alle lidstaten uniform moet worden uitgelegd.
- 19 Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereisen de eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die voor de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normaliter in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd (arresten van 18 oktober 2012, Singh, C-502/10, EU:C:2012:636, punt 42, en 12 april 2018, A en S, C-550/16, EU:C:2018:248, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 20 Hoewel de tekst van artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 geen definitie bevat van de bewoordingen „in een lidstaat verblijven uitsluitend om redenen van tijdelijke aard”, verwijst deze richtlijn voor de betekenis van deze bewoordingen evenmin naar het recht van de lidstaten. Daaruit volgt dat zij voor de toepassing van deze richtlijn moeten worden geacht een autonoom Unierechtelijk begrip aan te duiden, dat op het grondgebied van alle lidstaten uniform moet worden uitgelegd (zie naar analogie arrest van 18 oktober 2012, Singh, C-502/10, EU:C:2012:636, punt 43).
- 21 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 aldus moet worden uitgelegd dat het daarin bedoelde begrip verblijf „uitsluitend om redenen van tijdelijke aard” een autonoom Unierechtelijk begrip is, dat op het grondgebied van alle lidstaten uniform moet worden uitgelegd.

Tweede en derde vraag

- 22 Met zijn tweede en zijn derde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 aldus moet worden

uitgelegd dat het daarin bedoelde begrip verblijf „uitsluitend om redenen van tijdelijke aard” het verblijf op grond van artikel 20 VWEU omvat van een derdelander op het grondgebied van de lidstaat waarvan de betrokken Unieburger de nationaliteit bezit.

- 23 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 3 van richtlijn 2003/109 de werkingssfeer van deze richtlijn vaststelt.
- 24 Hoewel lid 1 van dit artikel bepaalt dat die richtlijn van toepassing is op derdelanders die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven, sluit lid 2 ervan bepaalde soorten verblijf uit van de werkingssfeer ervan. In het bijzonder bepaalt artikel 3, lid 2, onder e), van voornoemde richtlijn dat zij niet van toepassing is op derdelanders die in een lidstaat verblijven uitsluitend om redenen van tijdelijke aard, bijvoorbeeld als au pair of seizoenarbeider, of als gedetacheerd werknemer van een dienstverlener in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening, of als verlener van grensoverschrijdende diensten, of in gevallen waarin hun verblijfsvergunning formeel beperkt is.
- 25 In dit verband moet om te beginnen worden opgemerkt dat het verblijf van een derdelander op het grondgebied van een lidstaat op grond van artikel 20 VWEU voldoet aan de voorwaarde van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2003/109, dat bepaalt dat deze richtlijn van toepassing is op derdelanders die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.
- 26 Wat de vraag betreft of een derdelander die op grond van artikel 20 VWEU beschikt over een verblijfsvergunning voor het grondgebied van een lidstaat, niettemin krachtens artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 van de werkingssfeer van deze richtlijn is uitgesloten, dient eraan te worden herinnerd dat deze bepaling betrekking heeft op twee verschillende situaties, namelijk die van derdelanders die in een lidstaat verblijven uitsluitend om redenen van tijdelijke aard, en die van derdelanders wier verblijfsvergunning formeel is beperkt (arrest van 18 oktober 2012, Singh, C-502/10, EU:C:2012:636, punt 38).
- 27 Wat de eerste situatie betreft, die als enige onderwerp is van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, moet worden opgemerkt dat noch artikel 3 noch enige andere bepaling van richtlijn 2003/109 precificeert wat onder het begrip verblijf „uitsluitend om redenen van tijdelijke aard” in de zin van lid 2, onder e), van dit artikel moet worden verstaan.
- 28 Volgens vaste rechtspraak dient bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening te worden gehouden met de bewoordingen van die bepaling in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan, maar ook met de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaakt nastreeft, en met de context ervan (zie in die zin arrest van 16 juli 2015, Maïstrellis, C-222/14, EU:C:2015:473, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Ook de ontstaansgeschiedenis van de betrokken bepaling kan relevante gegevens bevatten voor de uitlegging ervan [zie in die zin arrest van 25 juni 2020, A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punt 37].
- 29 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 bepaalt dat deze richtlijn niet van toepassing is op derdelanders die „uitsluitend om redenen van tijdelijke aard” op het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijven.
- 30 Gelet op de betekenis van deze bewoordingen in de omgangstaal, veronderstelt een dergelijke voorwaarde dat moet worden onderzocht of de reden die dit verblijf rechtvaardigt, impliceert dat het verblijf vanaf het begin uitsluitend voor korte duur was bedoeld. Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, geven redenen van tijdelijke aard in de zin van artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 namelijk niet a priori blijk van de bedoeling van de derdelander om zich duurzaam op het grondgebied van de lidstaten te vestigen (zie in die zin arrest van 18 oktober 2012, Singh, C-502/10, EU:C:2012:636, punt 47).
- 31 Deze letterlijke uitlegging van de woorden „die in een lidstaat verblijven uitsluitend om redenen van tijdelijke aard” in artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 wordt geïllustreerd door de in die bepaling opgenomen opsomming van soorten verblijf waarvan de redenen een dergelijk kenmerk vertonen. Zo noemt deze bepaling bij wijze van voorbeeld het verblijf van derdelanders als au pair of als seizoenarbeider, als gedetacheerd werknemer van een dienstverlener in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening, of als verlener van grensoverschrijdende diensten.

- 32 Het gemeenschappelijke objectieve kenmerk van dergelijke soorten verblijf is dat zij strikt beperkt zijn in de tijd en bedoeld zijn als verblijf van korte duur, waardoor zij het niet mogelijk maken dat de betrokken derdelander zich duurzaam vestigt op het grondgebied van een lidstaat (zie in die zin arrest van 18 oktober 2012, Singh, C-502/10, EU:C:2012:636, punten 48 en 50).
- 33 Deze overweging vindt overigens steun in de toelichting bij het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen [COM(2001) 127 definitief], over artikel 3, lid 2, onder d), van dat voorstel, dat in wezen overeenkomt met artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109. Volgens deze toelichting is het voor de categorieën personen die specifiek worden genoemd in artikel 3, lid 2, onder d), van dit voorstel niet de bedoeling dat zij zich duurzaam vestigen op het grondgebied van de betrokken lidstaat.
- 34 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat het begrip verblijf „uitsluitend om redenen van tijdelijke aard” in de zin van artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109, gelet op de bewoordingen en de ontstaansgeschiedenis van deze bepaling, elk verblijf op het grondgebied van een lidstaat omvat dat uitsluitend plaatsvindt om redenen die als objectief kenmerk hebben dat zij met zich meebrengen dat het verblijf strikt beperkt is in de tijd en bedoeld is als verblijf van korte duur, waarbij het voor de betrokken derdelander niet mogelijk is om zich duurzaam op het grondgebied van die lidstaat te vestigen.
- 35 Vastgesteld moet worden dat het verblijf van derdelanders op het grondgebied van een lidstaat op grond van artikel 20 VWEU niet dat objectieve kenmerk vertoont.
- 36 In dit verband volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat een derdelander die gezinslid is van een Unieburger, zoals E. K., alleen een verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU wordt toegekend in zeer bijzondere situaties waarin, hoewel het secundaire recht inzake het verblijfsrecht van derdelanders niet van toepassing is en de betrokken Unieburger zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, de weigering om een dergelijk recht toe te kennen die Unieburger er feitelijk toe zou dwingen het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten, waardoor hem het effectieve genot van de belangrijkste aan die status ontleende rechten zou worden ontzegd [zie in die zin arresten van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 63, en 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 37 Een dergelijke weigering kan alleen afbreuk doen aan het nuttige effect van het burgerschap van de Unie indien er tussen die derdelander en de Unieburger die een lid is van zijn gezin dus een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat deze ertoe zou leiden dat de Unieburger, indien de derdelander geen verblijfsrecht voor het grondgebied van de Unie wordt toegekend, gedwongen is hem te vergezellen en het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten [zie in die zin arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 38 Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof moet de erkenning van een verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU worden beoordeeld aan de hand van de intensiteit van de afhankelijkheidsverhouding tussen de betrokken derdelander en de Unieburger die zijn gezinslid is, en moet bij die beoordeling rekening worden gehouden met alle omstandigheden van het geval [zie in die zin arresten van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 71; 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 72, en 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 56].
- 39 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat bij de beoordeling of er tussen een kind dat Unieburger is en zijn ouder die derdelander is sprake is van een dergelijke afhankelijkheidsverhouding, rekening moet worden gehouden met de kwestie van het gezag over dat kind en met de vraag of de wettelijke, financiële of affectieve last rust op de ouder die derdelander is (zie in die zin arresten van 6 december 2012, O e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 56, en 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 51). Andere als relevant beschouwde omstandigheden zijn de leeftijd van het betrokken kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate van zijn affectieve

relatie zowel met de ouder die Unieburger is als met de ouder die derdelander is, evenals het risico voor de innerlijke balans van het kind indien het van die ouder zou worden gescheiden (arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 71).

- 40 Wat de beoordeling van het bestaan van een afhankelijkheidsverhouding tussen meerderjarigen betreft, heeft het Hof opgemerkt dat volwassenen weliswaar in beginsel in staat zijn om onafhankelijk van hun familieleden te leven, maar dat het ook denkbaar is dat er tussen twee volwassenen van dezelfde familie een dergelijke afhankelijkheidsverhouding wordt erkend, in uitzonderlijke gevallen waarin de betrokkene op geen enkele wijze kan worden gescheiden van het familielid van wie hij afhankelijk is [zie in die zin arresten van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 65, en 5 mei 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Verblijfsrecht van een gezinslid – Onvoldoende bestaansmiddelen), C-451/19 en C-532/19, EU:C:2022:354, punt 56].
- 41 Aldus moet worden vastgesteld dat het verblijfsrecht van een derdelander op grond van artikel 20 VWEU, in zijn hoedanigheid van gezinslid van een Unieburger, gerechtvaardigd is op grond dat een dergelijk verblijf noodzakelijk is opdat die Unieburger daadwerkelijk de belangrijkste aan die status ontleende rechten kan genieten zolang de afhankelijkheidsverhouding met die derdelander voortduurt. Hoewel een dergelijke afhankelijkheidsverhouding in de regel met het verstrijken van de tijd verdwijnt, is zij in beginsel niet van korte duur. De reden voor het verblijf op het grondgebied van een lidstaat op grond van artikel 20 VWEU is dus niet van dien aard dat de betrokken derdelander zich niet duurzaam op het grondgebied van die lidstaat kan vestigen. De afhankelijkheidsverhouding die een dergelijk verblijf rechtvaardigt, waarvan de voornaamste kenmerken in herinnering zijn gebracht in de punten 37 tot en met 40 van het onderhavige arrest, kan zich immers over een aanzienlijke periode uitstrekken en, meer in het bijzonder, voor een derdelander die ouder is van een kind dat Unieburger is, in beginsel duren tot dat kind meerderjarig is, of zelfs langer wanneer sprake is van omstandigheden die dit rechtvaardigen.
- 42 In die omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat het verblijf op grond van artikel 20 VWEU van een derdelander op het grondgebied van een lidstaat een verblijf „uitsluitend om redenen van tijdelijke aard” in de zin van artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 vormt.
- 43 In de tweede plaats vindt deze uitlegging, die is gebaseerd op de bewoordingen en de ontstaansgeschiedenis van artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109, steun in de doelstellingen van deze richtlijn.
- 44 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld volgt uit de overwegingen 4, 6 en 12 van die richtlijn dat het hoofddoel ervan de integratie is van derdelanders die duurzaam in de lidstaten zijn gevestigd [arresten van 26 april 2012, Commissie/Nederland, C-508/10, EU:C:2012:243, punt 66; 18 oktober 2012, Singh, C-502/10, EU:C:2012:636, punt 45, en 3 oktober 2019, X (Langdurig ingezetenen – Vaste, regelmatige en voldoende inkomsten), C-302/18, EU:C:2019:830, punt 29].
- 45 Volgens vaste rechtspraak, en zoals volgt uit artikel 4, lid 1, van richtlijn 2003/109, gelezen in het licht van overweging 6 ervan, ontstaat een dergelijke integratie bovenal door de in die bepaling bedoelde legale en ononderbroken verblijfsduur van vijf jaar, waaruit blijkt dat de betrokkene sterke banden met de betrokken lidstaat heeft gevormd en zich dus duurzaam op het grondgebied ervan heeft gevestigd [zie in die zin arrest van 3 oktober 2019, X (Langdurig ingezetenen – Vaste, regelmatige en voldoende inkomsten), C-302/18, EU:C:2019:830, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 46 Zoals in wezen is opgemerkt in punt 41 van het onderhavige arrest, kan de duur van het verblijf van een derdelander op het grondgebied van de lidstaten op grond van artikel 20 VWEU zich in dit verband over een aanzienlijke periode uitstrekken en dus aanzienlijk langer zijn dan de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2003/109 vastgestelde verblijfsduur.
- 47 Bovendien blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat een derdelander met een verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU een arbeidsvergunning moet worden verleend om hem in staat te stellen te voorzien in de behoeften van zijn kind dat Unieburger is, omdat het kind anders het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan die status verbonden rechten (zie in die zin arrest van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punt 45). Het verrichten van arbeid op het

grondgebied van de betrokken lidstaat gedurende een langere periode kan de verankering van deze derdelander in die lidstaat verder versterken.

48 In de derde plaats wordt aan deze uitlegging geenszins afgedaan door de context van de betrokken bepaling.

49 In dit verband moet worden opgemerkt dat de in punt 42 van het onderhavige arrest gegeven uitlegging van artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 niet afdoet aan de algemene opzet van deze richtlijn, aangezien een derdelander die een verblijfsrecht heeft op grond van artikel 20 VWEU, om de status van langdurig ingezetene te verkrijgen moet voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 4 en 5 van die richtlijn. Derdelanders moeten niet alleen gedurende de vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het betrokken verzoek legaal en ononderbroken op het grondgebied van de betrokken lidstaat hebben verbleven, maar ook aantonen dat zij voor zichzelf en de gezinsleden te hunnen laste beschikken over vaste en regelmatige inkomsten die voldoende zijn om zichzelf en hun gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te hoeven doen op het stelsel van sociale bijstand van deze lidstaat, alsmede over een ziektekostenverzekering voor alle risico's die in die lidstaat normaliter voor de eigen staatsburgers zijn gedekt. De betrokken lidstaat mag tevens eisen dat derdelanders voldoen aan de in het nationale recht gestelde integratievoorwaarden (zie in die zin arrest van 8 november 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punten 38 en 39).

50 Voorts hebben de Nederlandse en de Duitse regering in wezen betoogd dat een verblijf op grond van artikel 20 VWEU, ook al is het voor een legale en ononderbroken periode van vijf jaar, gelet op het afgeleide karakter van het verblijfsrecht dat derdelanders genieten, niet kan rechtvaardigen dat een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen op grond van richtlijn 2003/109 wordt afgegeven. Dit betoog kan niet worden aanvaard.

51 Het klopt dat de bepalingen van het VWEU inzake het Unieburgerschap geen autonome rechten aan derdelanders verlenen. De eventuele rechten van onderdanen van derde landen zijn immers geen persoonlijke rechten van deze derdelanders, maar rechten die zijn afgeleid van de rechten van de burger van de Unie. De doelstelling en de rechtvaardiging van deze afgeleide rechten berusten op de vaststelling dat de niet-erkenning van die rechten met name het recht van de Unieburger van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de Unie aantast [zie in die zin arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

52 Dit feit is echter niet relevant voor de vaststelling of het begrip verblijf „uitsluitend om redenen van tijdelijke aard” in de zin van artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 het verblijf op grond van artikel 20 VWEU omvat van een derdelander op het grondgebied van de lidstaat waarvan de betrokken Unieburger de nationaliteit bezit.

53 Ten eerste maakt artikel 3 van deze richtlijn namelijk geen onderscheid naargelang de betrokken derdelander legaal op het grondgebied van de Unie verblijft op grond van een autonoom recht dan wel op grond van een recht dat is afgeleid van de rechten die de betrokken Unieburger geniet.

54 Bovendien blijkt een dergelijk onderscheid evenmin uit de andere bepalingen van die richtlijn, en in het bijzonder niet uit artikel 4, lid 1, ervan, dat verwijst naar de periode van legaal en ononderbroken verblijf van de derdelander op het grondgebied van de lidstaten gedurende de vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het betrokken verzoek.

55 Ten tweede impliceert het afgeleide karakter van het krachtens het Unierecht aan een derdelander toegekende verblijfsrecht voor het grondgebied van een lidstaat niet noodzakelijkerwijs dat de redenen die de verlening van een dergelijk recht rechtvaardigen, zich ertegen verzetten dat deze derdelander zich duurzaam op het grondgebied van die lidstaat vestigt. Zo volstaat het eraan te herinneren dat de afhankelijkheidsverhouding waarop het afgeleide verblijfsrecht van een derdelander op grond van artikel 20 VWEU is gebaseerd, in beginsel niet van korte duur zal zijn, maar zich over een aanzienlijke periode kan uitstrekken, zoals opgemerkt in punt 41 van het onderhavige arrest.

56 Gelet op voorgaande overwegingen moet op de tweede en de derde vraag worden geantwoord dat artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 aldus moet worden uitgelegd dat het daarin bedoelde

begrip verblijf „uitsluitend om redenen van tijdelijke aard” niet het verblijf op grond van artikel 20 VWEU omvat van een derdelander op het grondgebied van de lidstaat waarvan de betrokken Unieburger de nationaliteit bezit.

Vierde vraag

57 Gelet op het antwoord op de tweede en de derde vraag hoeft de vierde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

58 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, moet aldus worden uitgelegd dat het daarin bedoelde begrip verblijf „uitsluitend om redenen van tijdelijke aard” een autonoom Unierechtelijk begrip is, dat op het grondgebied van alle lidstaten uniform moet worden uitgelegd.**
- 2) **Artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 moet aldus worden uitgelegd dat het daarin bedoelde begrip verblijf „uitsluitend om redenen van tijdelijke aard” niet het verblijf op grond van artikel 20 VWEU omvat van een derdelander op het grondgebied van de lidstaat waarvan de betrokken Unieburger de nationaliteit bezit.**

Lenaerts	Bay Larsen	Arabadjiev
Lycourgos	Jarukaitis	Jääskinen
Ziemele	Passer	Biltgen
Xuereb	Piçarra	Rossi
Kumin	Wahl	Spineanu-Matei

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 september 2022.

De griffier

De president

A. Calot Escobar

K. Lenaerts
